

RAPPORT D'ACTIVITÉ

JUIN 2009 - JUIN 2010

INTRODUCTION

Le Conseil de l'immobilier de l'État, institué par décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006, est placé auprès du ministre chargé du domaine.

Il a pour mission de formuler au ministre des recommandations et des préconisations opérationnelles pour améliorer la gestion du patrimoine immobilier de l'État. Il suit et évalue pour le compte du ministre l'avancement de la démarche de modernisation et l'évolution du parc immobilier de l'État.

Dans le cadre de ses compétences, il peut procéder à toute audition nécessaire au sein de l'État et de ses établissements publics.

Présidé par M. Georges TRON, député, jusqu'en avril 2010 et par M. Yves DENIAUD, député, depuis le 16 juin 2010, il est composé de deux députés et de deux sénateurs désignés par leurs assemblées, de représentants de la chambre des notaires de Paris, de l'ordre des géomètres experts et du Conseil national des barreaux, de six personnalités qualifiées dans le domaine de l'immobilier issues du secteur public et des entreprises privées et d'une personnalité étrangère qualifiée dans la gestion et la valorisation des patrimoines publics (voir composition actuelle en annexe).

Le Conseil de l'immobilier de l'État dispose d'un secrétariat général chargé de préparer les travaux du Conseil et d'en assurer le suivi, de diffuser aux membres toutes informations utiles à l'activité du conseil et de présenter les conclusions des échanges entre administrations, en particulier dans le cadre du Comité d'orientation de la politique immobilière de l'État (COMO) qui réunit les responsables immobiliers des ministères, la direction du budget et le service France domaine de la direction générale des finances publiques. Le Secrétaire général du CIE préside ce comité interministériel.

En liaison avec le président, le secrétaire général soumet au ministre chargé du domaine les propositions et orientations formulées par le conseil. Pour l'exercice de ses missions, il dispose du concours des services du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique et, en tant que de besoin, des services des autres ministères concernés.

Le rapport qui suit, dresse le bilan annuel de l'activité du Conseil de l'immobilier de l'État qui a tenu au cours de la période juin 2009 – juin 2010 cinq réunions plénières et procédé à divers échanges en formation plus restreinte.

* * *

SOMMAIRE

I. L'approfondissement de la stratégie immobilière de l'État	Page	1
A Mise en œuvre au plan immobilier de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE)	Page	1
B Poursuite de l'élaboration des Schémas Pluriannuels de Stratégie Immobilière	Page	4
● Services déconcentrés de l'État	Page	4
● Opérateurs de l'État	Page	8
C Rationalisation des implantations parisiennes	Page	10
● Ministère de la Défense	Page	10
● L'État locataire : pistes d'amélioration	Page	18
II. Grenelle de l'environnement et entretien des bâtiments de l'État	Page	20
● Travaux et réflexions concernant l'impact du Grenelle de l'environnement sur l'immobilier de l'État	Page	20
● Positions et recommandations du CIE	Page	22
III Organisation et système d'information		26
● Mémoire au Ministre	Page	26
● Avancement de Chorus	Page	27
Perspectives	Page	29
Annexes		Voir second volume

I. Approfondissement de la stratégie immobilière de l'État

A Mise en œuvre au plan immobilier de la réforme de l'administration territoriale de l'État

La réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) a été lancée en 2007 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. La circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration territoriale de l'État a arrêté les conditions de regroupement des administrations départementales en deux ou trois directions départementales interministérielles (DDI) et de l'administration régionale en huit directions. L'entrée en application de cette réforme est fixée au 1^{er} janvier 2010.

Le Conseil a souhaité faire un bilan d'étape de la mise en œuvre de la RéATE et a organisé l'audition des représentants du service France Domaine et de la Mission Interministérielle pour la Réforme de l'Administration Territoriale de l'État (MIRATE) le 20 octobre 2009.

Le représentant du service France Domaine a indiqué le cadre juridique dans lequel s'inscrit la RéATE en termes de politique immobilière : il s'agit de la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État complétée par l'instruction du Secrétaire général du Gouvernement du 27 juillet 2009.

Ces textes réaffirment le rôle du préfet comme responsable déconcentré de la politique immobilière de l'État.

Les réorganisations immobilières doivent être autofinancées et respecter les critères de la performance immobilière, notamment en matière de fonctionnalité des locaux, de coûts d'exploitation et de ratio d'occupation. Ces obligations valent pour toutes les surfaces, domaniales ou locatives. Le rapprochement des services au sein des nouvelles directions régionales et des directions départementales interministérielles devra se traduire par une diminution du nombre de sites, des surfaces occupées, des loyers et des coûts de fonctionnement.

Méthodologie suivie pour la mise en œuvre cette réforme :

- Les préfets de département élaborent un projet de regroupement des services à échéance de trois ans, accompagné d'un tableau sur les chiffres clés de la RéATE. Ils sont aidés par les responsables de politique immobilière de l'État (RPIE) qui collaborent avec tous les services locaux en participant aux discussions et aux recherches d'immeubles et préparent l'arbitrage des préfets.

- Les préfets de département adressent leur projet aux préfets de région qui, après avoir élaboré un avis, les transmettent à l'instance nationale d'examen interministérielle (INEI) pour validation.

Cette instance pilotée par la mission interministérielle de la réforme de l'administration territoriale de l'État (MIRATE)⁽¹⁾, réunit le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (MIOMCT), la Direction générale des finances publiques (France domaine), le secrétariat général du Conseil de l'immobilier de l'État, la Direction du budget. Les dossiers sont approuvés en prenant en compte la capacité fonctionnelle à créer les nouvelles directions et en veillant au respect des critères de la politique immobilière sur la période. Après examen, l'INEI adresse aux préfets de région et de départements les décisions relatives aux opérations en indiquant les conditions de leur mise en œuvre.

Les premiers résultats prévisionnels faisaient apparaître une réduction des surfaces (- 249 000 m²) et une diminution du nombre de sites (on passe de 2 195 à 1 506 sites soit un abandon de 689 sites).

Les résultats définitifs présentés fin juin 2010 et détaillés dans le tableau ci-après, confirment les premières tendances : réduction d'un tiers du nombre de sites et de 15 % des surfaces occupées. Les loyers externes diminueraient de 13 M€, les recettes (produits de cession) s'élèveraient à 473 M€ et les dépenses 360 M€, soit un solde positif de 42 M€.

	Avant RéATE	Après RéATE	Différence
Nombre de sites	2 144	1 398	- 36%
Effectifs réels prévus	105 206	104 866	- 0,32%
Postes de travail	103 361	102 584	- 0,75%
Surfaces utiles nettes (SUN)	1 870 067	1 577 366	- 16%
SUN / poste de travail	18,10 m ²	15,40 m ²	- 15%
Loyers externes	117	104	- 13 M€
Recettes	473 M€		
Dépenses	360 M€		
Solde	42 M€		

La question du phasage entre la RéATE et les SPSI ayant été soulevée par le Conseil, le représentant de France Domaine a été amené à indiquer que la RéATE pouvait être considérée comme l'échelon avancé du SPSI.

⁽¹⁾ puis, à partir de 2010, par le Secrétariat général du gouvernement (SGG).

De son côté, le représentant de la MIRATE a confirmé le lien étroit entre la RÉATE et la politique immobilière de l'État et rappelé que la RÉATE vise à mettre en place une administration régionale et départementale moins nombreuse, plus efficace et moins coûteuse, au service des citoyens.

La recommandation adoptée par le Conseil à l'issue de l'audition prend acte des efforts accomplis pour regrouper les services et réduire le nombre de sites. Le Conseil a exprimé cependant sa préoccupation eu égard à la modestie des progrès réalisés tant en termes de réduction des surfaces occupées que de ratio d'occupation. Le ratio de 15,40 m² SUN par poste de travail reste trop éloigné de la cible des 12 m², d'autant plus que la réduction des effectifs à venir n'a pas été prise en compte.

Observant la faible baisse des loyers externes, le Conseil relève que les arbitrages entre propriété et location n'ont pas été suffisamment mis en œuvre en privilégiant l'installation dans des immeubles domaniaux pour des missions pérennes et en réservant les prises en location pour des missions évolutives. Le Conseil appelle à un renforcement de la distinction entre le propriétaire et l'occupant, seule susceptible de permettre des arbitrages patrimoniaux fonctionnels.

S'agissant du financement de la réforme, le Conseil se félicite de la mise en œuvre de la mutualisation des produits de cession. Le nouveau dispositif rattache les produits de cession non plus aux administrations centrales mais aux préfets dans le cadre des projets d'initiative locale (PIL). Le conseil regrette que cette mutualisation ait été limitée au champ de la RÉATE et qu'elle n'ait pas permis une baisse significative des coûts d'occupation. Il conviendra de mieux évaluer ces coûts avant et après RÉATE.

Alors que la plupart des départements ont obtenu un avis favorable leur permettant de lancer les opérations immobilières, le Conseil rappelle que les dossiers RÉATE, considérés comme des avant projet de SPSI, ne contiennent que des propositions de regroupement des services dans le cadre des nouvelles directions à horizon de trois ans et pas de vision e stratégique globale à cinq ans.

En ce qui concerne les cités administratives, exemple d'immeubles multi-occupants par excellence et lieux d'implantation privilégiés dans le cadre de cette réforme, le Conseil, qui avait déjà exprimé ce souhait dans la recommandation du 22 septembre 2009 (reproduite en annexe), demande que leur gestion soit exercée par l'État propriétaire et non par la commission interministérielle de la politique immobilière (CIPI), en particulier pour ce qui concerne l'entretien et les travaux d'investissement.

Si le Conseil voit dans la RÉATE un premier pas, il craint aussi que les situations en découlant figent durablement le paysage immobilier :les SPSI n'en sont que plus nécessaires



B Poursuite de l'élaboration des Schémas Pluriannuels de Stratégie Immobilière (SPSI)

1° Services déconcentrés de l'État

Les SPSI des services déconcentrés ont été lancés fin 2007 dans 25 départements expérimentaux et la démarche a été étendue à l'ensemble des départements en 2009. Comme le remarquait le Conseil dans sa séance du 22 septembre 2009, les SPSI ont accumulé les retards et l'ensemble des SPSI ne seront probablement pas achevés avant la fin 2010.

La phase de diagnostic s'est achevée début 2010 et a permis à France Domaine de dresser une analyse nationale qui couvre 102 départements⁽¹⁾.

La phase stratégique des SPSI n'est pas terminée car elle a été fortement impactée par les opérations immobilières de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE) qui ont conduit à décaler la finalisation des travaux d'analyse stratégique globale.

Lors de l'audition des représentants du service France Domaine et de la Mission Interministérielle e la Réforme de l'Administration Territoriale de l'État (MIRATE) le 20 octobre 2009 consacrée à la RÉATE (compte rendu en annexe), la question des SPSI a été abordée, ce qui a conduit le CIE a formaliser dans une recommandation adressée au Ministre plusieurs remarques, dont certaines avaient déjà été formulées dans la recommandation du 22 septembre 2009 (reproduite en annexe).

S'agissant du calendrier d'élaboration des SPSI, le CIE a relevé le retard de l'opération de plus d'un an. L'élaboration des SPSI a été subordonnée à la mise en œuvre préalable de la RÉATE, priorité du Gouvernement, dont l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2010 a conduit à privilégier les seules opérations immobilières liées à l'installation des directions régionales et départementales interministérielles. Les dossiers RÉATE élaborés par les préfets présentent les projets de regroupement des services à échéance de trois ans mais ne comportent aucun plan stratégique à cinq ans comme le prévoit le SPSI. La juxtaposition des deux exercices a complexifié les travaux et amoindri l'efficacité des procédures et du dispositif.

⁽¹⁾ Le périmètre couvert, administration centrale comprise, concerne 11 845 formulaires, 11 100 bâtiments, pour une SHON de 15,2 M de m², une SUN de 7,65 M de m² et un ratio d'occupation de 17,50 m²/poste de travail.

La procédure de validation des SPSI décrite par la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 prévoit une validation en comité d'administration régionale (CAR) par le préfet de région dont le rôle a été précisé par le décret du 16 février 2010 sans préjudice du rôle du Conseil de l'immobilier de l'État. Le Conseil a donc décidé d'examiner un échantillon de schémas pluriannuels de stratégie immobilière et d'auditionner quelques préfets de région pour vérifier si la stratégie proposée respecte les critères de la nouvelle politique immobilière

Sans attendre que lui soit communiqués l'ensemble des SPSI, accompagnés de l'avis de France Domaine, le Conseil a entendu le préfet d'Île-de-France qui lui a présenté les projets de SPSI des départements franciliens le 31 mars 2010.

Le SPSI d'Île-de-France se caractérise par une réduction du nombre de sites de 29 à 14 et une diminution du ratio d'occupation de 15,90 à 14,30 m². Le nombre de bâtiments occupés, quant à lui, régresse de 862 à 704 et favorise un regroupement des services dans des immeubles domaniaux.

A cette occasion le préfet n'a pas détaillé les SPSI dont le dossier avait préalablement été adressé au Conseil, mais s'est attaché à présenter la méthode et la stratégie suivies pour élaborer les projets, en soulignant l'omniprésence de deux préoccupations : l'évolution du ratio d'occupation et l'équilibre budgétaire global de l'opération.

Le préfet a analysé la démarche SPSI moins comme une obligation juridique que comme un enjeu essentiel de la RéATE, en notant que la région d'Île-de-France bénéficie d'un calendrier particulier, avec une mise en œuvre des directions régionales et des directions départementales interministérielles au 1^{er} juin, et non au 1^{er} janvier 2010. Il a fait part de sa détermination à engager le regroupement physique des agents au 1^{er} juillet prochain, opération facilitée par la conduite d'un dialogue social nourri et par l'adhésion des personnels.

S'agissant de la méthode mise en œuvre, elle repose sur l'élaboration d'un document triennal d'action stratégique élaboré au printemps 2009 et adopté en CAR. Dix priorités sont définies dont trois intéressent l'immobilier : intégration de l'immobilier en amont de la préfiguration des nouvelles directions, développement d'un argumentaire fonctionnel et prise en compte des déplacements des personnels. Un comité de pilotage réunissant les niveaux régional et départemental, s'est réuni six fois depuis octobre 2009 et assure la cohérence des prises de décision.

Une cellule d'appui en charge de la RéATE est installée auprès du secrétaire général de la préfecture, dont une personne dédiée aux projets immobiliers, assure l'interface avec les préfets de département.

Les deux volets du SPSI ont été élaborés et validés en CAR le 25 janvier 2010, ce qui a permis d'engager d'ores et déjà de premières opérations. Le SPSI sera actualisé régulièrement sur un rythme annuel et son suivi sera assuré par une

unité opérationnelle composée des représentants des services de France Domaine, de la préfecture de police et de la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement.

A l'issue de son exposé, le préfet a souligné l'importance toute particulière d'une information continue entre les préfets et les directions et d'une réactivité permanente pour saisir les opportunités qui se présentent.

A la lumière de cette audition, le Conseil a émis une recommandation qui s'articule autour des points suivants⁽²⁾ :

- Sur la méthodologie et l'organisation.

Le Conseil demande que les orientations stratégiques soient élargies aux services hors du champ de la RÉATE comme les ministères de la défense, de la justice et libertés, de l'enseignement supérieur et de la recherche et des services de la direction générale des finances publiques. Le document qui sera alors élaboré, devra être présenté au Conseil.

Il partage l'idée de la nécessité d'une actualisation rapide du SPSI, compte tenu de la complexité de la région.

Il se félicite de la présence et de l'action de la cellule technique permanente réunissant les services de France domaine et du ministère chargé de l'écologie.

Il souhaite que l'association de tous les acteurs, l'étude systématique des immeubles autour de la notion d'immeuble structurant ainsi que l'instance de suivi du SPSI soient étendus aux autres régions.

- Sur les orientations stratégiques.

Le Conseil approuve le projet d'installation des services de la préfecture de région hors de l'hyper-centre de Paris. Il recommande que les services des départements franciliens s'installent en périphérie ou hors des centres urbains, sans privilégier le regroupement près de la préfecture et de la cité administrative.

Compte tenu du coût élevé du foncier en Île-de-France, le Conseil appelle à une prise en compte plus volontariste du ratio d'occupation cible de 12 m² par poste de travail.

Il recommande aussi que les installations domaniales soient choisies pour les missions pérennes et que le locatif ne soit retenu que pour des missions évolutives.

⁽²⁾ son texte intégral est reproduit en annexe.

Il appelle à la plus grande prudence sur les cessions envisagées compte tenu de la conjoncture immobilière. Des recettes insuffisantes pourraient compromettre certains projets faute de financement.

Il rappelle que l'installation dans les cités administratives s'accompagne d'un plan de mise aux normes coûteux et que la gestion de ces immeubles doit être assurée par l'État propriétaire comme le préconise le Conseil dans sa recommandation du 22 septembre 2009.

Le conseil souhaite disposer, avant la fin 2010, de précisions sur les projets, comme l'état réglementaire de certains immeubles, l'opportunité de certaines cessions ou au contraire de la conservation de certains bâtiments.

- Sur le plan général :

Le conseil rappelle que le SPSI est un document où doit être exposée la stratégie à cinq ans prenant en compte l'organisation des services et des personnes.

Il indique que pour mettre en œuvre la nouvelle politique immobilière, le préfet doit impérativement distinguer les fonctions de propriétaire et d'occupant.

L'autofinancement des opérations doit conduire à rechercher les meilleures solutions en coût global actualisé.

Le Conseil, enfin, exprime le souhait d'un achèvement de l'ensemble des SPSI dans les meilleurs délais et que France Domaine émette sur chacun d'eux un avis de synthèse comme il l'a fait pour l'Île-de-France.

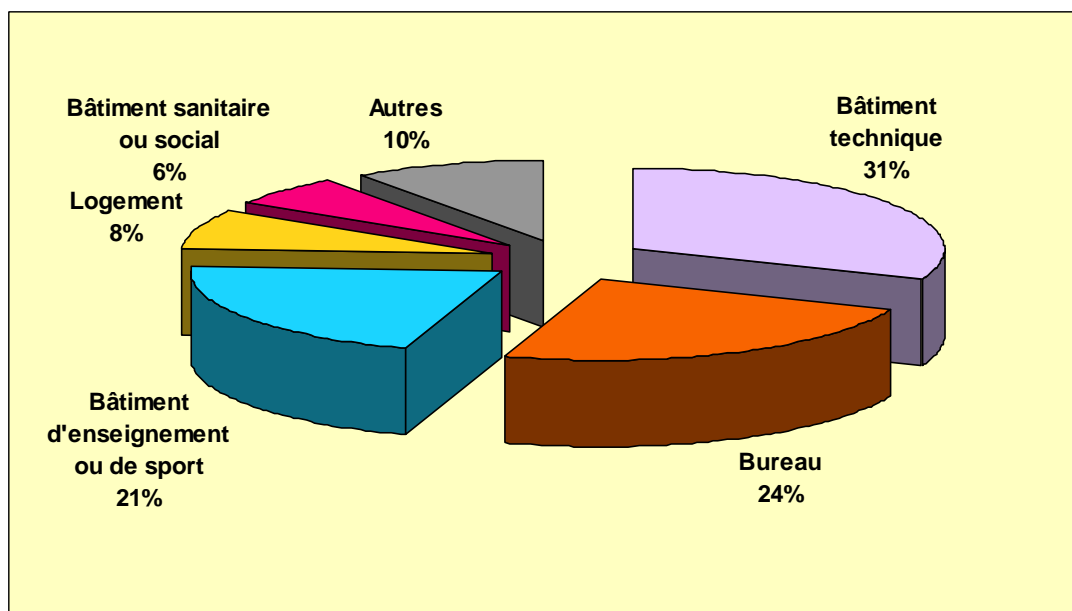
Le Conseil, comme il l'a indiqué dans la séance du 31 mars 2010, envisage d'auditionner quatre ou cinq préfets de région (probablement Nord-Pas-de-Calais, PACA, Rhône-Alpes, Pays de la Loire et Lorraine ou Alsace) et de se prononcer sur dossiers pour les autres régions. Nombre de projets ont déjà été présentés en CAR, dès lors, si le Conseil était conduit à émettre des observations substantielles, il conviendrait alors d'envisager un nouveau passage en CAR en vue d'une approbation définitive. Cette position est partagée par le préfet de région Île-de-France, préfet de Paris, qui a précisé lors de son audition, qu'il avait clairement indiqué aux organisations syndicales représentatives que le SPSI, dans son état actuel n'était pas définitif et était encore susceptible de modifications.

2° Opérateurs de l'État

Le chantier relatif au recensement, à la valorisation et à la fiabilisation du parc immobilier des opérateurs, engagé depuis 2006, relancé en 2008, est achevé en 2009 pour le recensement et l'évaluation de ce parc.

France domaine a diffusé, en mars 2010, une brochure intitulée « Vers une nouvelle gouvernance des opérateurs de l'État : moderniser la gestion de leur parc immobilier » dans laquelle est présenté le bilan de cette opération.

651 opérateurs ont produit leur inventaire physique et disposent d'environ 21 750 biens dont la majorité est mise à disposition par l'État. Ces biens couvrent 7,35 M d'hectares en surfaces non bâties et 40,02 M de m² en surfaces bâties (dont 2,37 M de m² de bureaux).



En nombre, le parc est composé de 31 % de bâtiments techniques, de 24 % de bureaux et 21 % de bâtiments d'enseignement ou de sports.

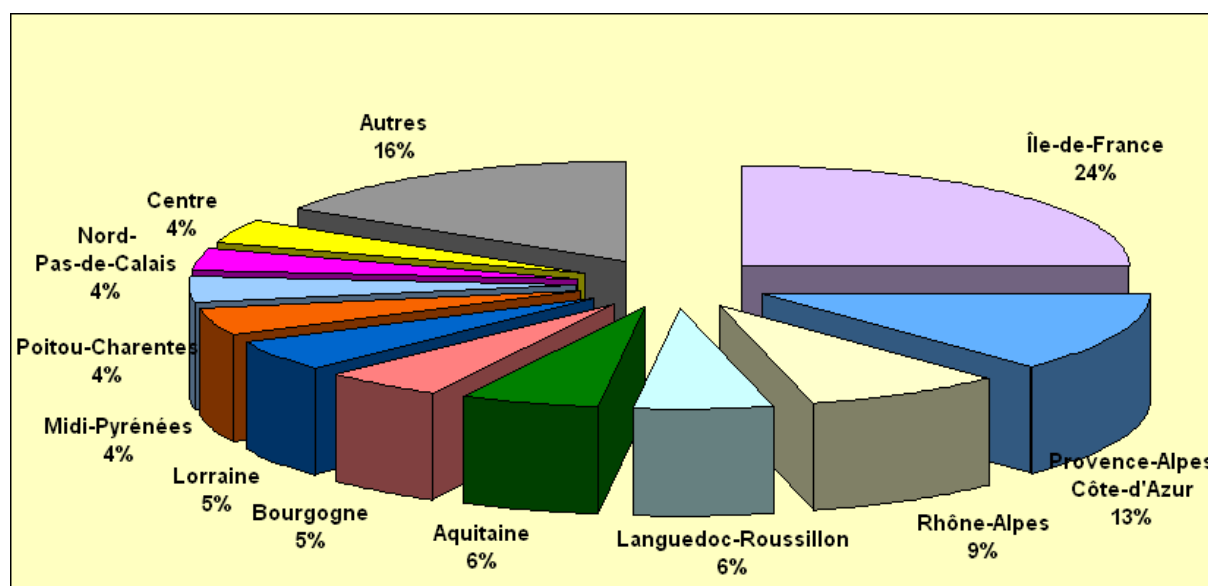
Le recensement a été suivi d'une opération d'évaluation. Ces évaluations portent sur les biens domaniaux et les biens propres des opérateurs et ont été réalisées en valeur vénale, après une visite sur place, par les services locaux du Domaine et par des prestataires privés sélectionnés après mise en concurrence.

En février 2010, le parc de 543 opérateurs (dont 145 louent les immeubles qui leur sont nécessaires) est évalué à 32,4 Md€, auquel s'ajoutent les forêts pour un montant de 9,8 Md€, soit 42,2 Md€ au total.

En valeur, le parc immobilier se répartit en 53% pour des bâtiments d'enseignement et de sports, 11% pour des bâtiments culturels, 11% pour des bâtiments techniques et 8 % pour les bureaux (soit 2,713 Md€).

L'exercice des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) a été lancé à l'automne 2009 et porte sur l'ensemble des biens. Une circulaire du ministre du budget du 16 septembre 2009 a précisé les modalités d'élaboration des SPSI. A partir d'un diagnostic sur le parc immobilier dont ils disposent, les opérateurs sont appelés à définir une stratégie et des orientations immobilières pour les cinq ans à venir. Les projets de SPSI doivent être finalisés fin juin 2010, et feront l'objet d'un examen par les tutelles techniques et d'un visa de la part du service France domaine. Ils seront ensuite validés par leur conseil d'administration.

Répartition par régions de la surface des biens détenus par les opérateurs



Le CIE procèdera à l'audition d'opérateurs, afin de formuler des observations et recommandations sur ces SPSI comme il l'a fait pour les administrations centrales et comme il en a engagé l'examen pour les services déconcentrés. Il communiquera ses observations au Ministre chargé du domaine. C'est dans cette perspective qu'il a déjà auditionné les représentants de l'Office National des Forêts (ONF) le 17 avril 2009.

Établissement public industriel et commercial national depuis 1965, l'ONF gère 1,9 M ha de forêts domaniales et 2,7 M ha de forêts des collectivités territoriales. Il compte environ 10 000 agents.

Lors de l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006, les forêts ont été évaluées à 9,4 Md€. Le patrimoine bâti compte 3 014 immeubles domaniaux et 1 401 bâtiments en biens propres, répartis en maisons forestières, abris, locaux techniques et bureaux. Ce recensement et cette évaluation seront confirmés par les opérations menées en collaboration avec France domaine dans le cadre de la démarche engagée sur les opérateurs de l'État auquel l'ONF participe par le biais d'un marché public. L'inventaire des biens est introduit dans le module *Chorus RE-FX* et l'Office assure la mise à jour des biens par des échanges automatisés avec France domaine.

Sous les effets de la restructuration des services, l'ONF a vendu parmi ses biens propres, ceux devenus inutiles. Dans le parc domanial certains biens non utilisés ont été concédés ou adjugés.

La remise globale du parc domanial bâti à l'ONF a été décidée en vue de favoriser sa valorisation et s'opère sous forme d'un bail emphytéotique d'une durée de 50 ans contre le paiement d'une soulte de 50 M€ et le paiement d'un loyer égal à 3% de la valeur du parc. L'ONF supporte les charges de l'entretien et acquitte la taxe foncière. L'Office est également intéressé aux cessions (maisons forestières) qui s'avèrent envisageables.

Comme tous les opérateurs, l'ONF doit rédiger un schéma pluriannuel de stratégie immobilière dans le respect des critères de la politique immobilière de l'État, notamment pour l'opération du transfert de son siège à Compiègne.

Le CIE a approuvé dans son ensemble cette piste de valorisation domaniale avec des remarques quant au niveau d'intéressement aux cessions ; les informations succinctes relatives à l'opération du siège ne lui ont pas permis de vérifier l'optimisation des conditions de cette opération

Le Conseil poursuivra ses audits dès le second semestre de 2010, après la remise des SPSI des opérateurs à partir de fin juin 2010.

C Rationalisation des implantations parisiennes

1° Ministère de la Défense

Le projet Balard a été retenu en décembre 2007, sur la proposition du ministre de la Défense, en Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP). Il s'agit d'implanter et de regrouper d'ici fin 2014 l'administration centrale du ministère de la Défense à Paris sur le site de Balard (sud du 15^{ème} arrondissement)⁽¹⁾.

Quatre objectifs ont été fixés :

- améliorer la gouvernance ministérielle en regroupant autour du ministre les organismes et les responsables qui y contribuent ;
- mutualiser les soutiens pour une gestion modernisée et économe ;

⁽¹⁾ Les développements qui suivent sont nourris d'éléments repris dans plusieurs documents édités par le ministère de la défense.

- gérer de façon plus rationnelle les emprises immobilières parisiennes du ministère, le produit des aliénations contribuant ainsi aux besoins financiers opérationnels des armées ;
- améliorer les conditions de travail des personnels destinés à travailler sur ce site (proximité, collégialité, présence du Ministre).

Les organismes maintenus à Paris constituant le cœur de l'administration centrale seront implantés à Balard. Ce regroupement permettra :

- d'une part, la vente d'une douzaine d'emprises devenues inutiles et une diminution des coûts de fonctionnement ;
- d'autre part, la mise en place d'un soutien unifié du site et un allègement des effectifs qui y sont consacrés.

A l'occasion de cette implantation, et en ne gardant à Paris que le personnel nécessaire, le ministère de la Défense améliorera les conditions de travail de son personnel en construisant des locaux neufs et bien adaptés sur le site retenu pour le regroupement et en favorisant l'installation en Île-de-France ou en province, sur des emprises militaires, de services entiers délocalisés avec leur personnel.

Genèse du projet

Une étude de faisabilité a été réalisée en interne au premier semestre 2008. Elle a permis de préciser les besoins de la Défense. En février 2008, le service d'infrastructure de la Défense (SID) a remis une étude de potentiel confirmant la faisabilité technique du projet sur l'emprise de Balard. Puis une étude complémentaire, davantage axée sur les aspects juridiques et financiers, a été confiée à un cabinet spécialisé. Les conclusions de ces études sont positives quant à la faisabilité du projet et quant à la faculté de le réaliser dans le cadre d'un contrat de partenariat.

Sur ces bases, il est apparu que la réalisation d'un projet d'une telle ampleur dans un délai réduit n'était guère envisageable que dans le cadre d'un partenariat public privé (PPP).

En octobre 2008, une équipe de projet dédiée a été constituée, sous la forme d'une Délégation pour le Regroupement des Etats-majors et des Services centraux de la Défense (DRESD), créée par arrêté ministériel. Cette délégation est placée sous l'autorité directe du ministre et de son cabinet.

Au quatrième trimestre 2008 les principes directeurs du projet ont été définis, puis validés en janvier 2009. Parallèlement, une évaluation préalable a été réalisée par un cabinet indépendant et remise au ministère des finances (Mission d'appui aux partenariats publics privés) qui a rendu un avis favorable en février 2009. A partir de ces différentes études, le projet de regroupement du ministère de la Défense à Balard en 2014 a été définitivement lancé fin février 2009.

Le programme fonctionnel général a été établi au premier semestre 2009, à partir des principes directeurs, et définitivement validé le 31 juillet 2009. La procédure du contrat de partenariat a été lancée par un avis d'appel public à la concurrence, publié le 4 juin 2009.

Trois candidatures ont été reçues le 15 juillet 2009 et acceptées le 14 septembre 2009. Le dossier de consultation des entreprises a été remis aux candidats le 22 septembre 2009.

Les trois candidats retenus⁽²⁾ ont produit chacun trois pré-esquisses et maquettes le 25 novembre 2009. Le 16 décembre, le choix des projets retenus pour chacun des trois candidats a été effectué.

Conformément au calendrier prévisionnel chacun des trois candidats a remis une proposition "initiale" globale le 1^{er} février 2010. S'en est suivie la première phase du dialogue compétitif qui s'est achevée fin avril, après cinquante auditions.

Le coût et l'impact économique

Sous réserve des offres des entreprises et des options qui seront finalement retenues, le coût d'investissement devrait être supérieur à 600 millions d'euros.

Le loyer annuel du ministère de la Défense, intégrant le financement des investissements, mais aussi celui de l'entretien et de la maintenance et celui des services (restauration, nettoyage, accueil, filtrage, etc.) fournis aux usagers du site sur une période de trente ans, sera supérieur à 100 millions d'euros, après déduction des recettes annexes de la location des immeubles de bureaux construits sur la Corne Ouest. La dépense nette sera inférieure au cumul des coûts actuels de fonctionnement et de maintenance de l'administration centrale, à périmètre identique. Le loyer sera dû à partir de la livraison des immeubles, en juin 2014.

Le coût budgétaire du projet devrait être nul durant la période 2010-2013, sauf les coûts de gestion intrinsèques (pilotage, assistance, conseils, études). Au-delà, l'impact budgétaire net est également nul, la redevance étant financée sur la base des économies permises par le projet.

La livraison du site de Balard permettra la libération des emprises parisiennes et leur vente. Le ministère disposera ainsi, d'ici 2014, d'une ressource exceptionnelle de 700 à 800 millions d'euros qui sera affectée, en application de la loi de programmation militaire, au financement des programmes d'équipement.

⁽²⁾ Eiffage, Vinci et Bouygues. Les architectes retenus étant : pour Eiffage : Foster & Partners (tous bâtiments), pour Vinci Concessions : Dominique Perrault (tous bâtiments), pour Bouygues : Agence Nicolas Michelin pour le bâtiment principal du ministère et Jean-Michel Wilmotte pour les immeubles de bureaux de la corne Ouest.

L'impact économique du projet est évalué à plus de 400 emplois durant la période 2009-2011 et à plus de 2 500 emplois de 2012 à 2014, pour les entreprises de construction, les bureaux d'étude, les cabinets d'architectes et les entreprises produisant les éléments et les matériaux de construction.

La société de projet qui sera l'interlocuteur du ministère, après la signature d'un contrat de partenariat, aura comme actionnaire, entre autres, le candidat retenu et les partenaires qu'il aura réunis. Afin de sécuriser le projet dans la durée, la Caisse des dépôts et consignations a été désignée par l'Etat pour être le partenaire financier imposé du candidat qui sera retenu, avec une minorité de blocage (34%) au sein de la société de projet.

Contexte urbain :



(Source illustration : ministère de la défense : BA 117)

Le site de Balard, communément appelé "Cité de l'Air" est une propriété de l'État composée de deux parcelles séparées par l'avenue de la Porte de Sèvres. C'est une emprise de 16,5 hectares composée de bureaux, d'ateliers, d'anciens centres d'essais (bassin des carènes), d'hébergement, de locaux techniques, d'un garage, de locaux sociaux, médicaux et d'enseignement (ENSTA). L'emprise offre au total 270 000 m² de surface hors œuvre nette et accueille actuellement environ 6 000 personnes de l'Etat-major de l'armée de l'air, de la DGA et de diverses directions relevant du secrétaire général de l'administration.

Le PLU dote l'emprise d'un coefficient d'occupation des sols de 3, soit un important potentiel de construction de locaux, notamment de bureaux. Le PLU prévoit sur la parcelle ouest une hauteur maximale de construction de 31

mètres, sous réserve de dépassements autorisés pour des ouvrages liés à la haute qualité environnementale (modification du PLU de Paris du 28 septembre 2009).

En conséquence, si l'emprise de Balard est soumise à certaines contraintes environnementales et réglementaires, le PLU de Paris permet le développement d'activités sur ce site.

En outre, le PLU prévoit de créer un nouvel axe nord-sud de circulation traversant le site de Balard, marquant ainsi la limite des 3 hectares situés les plus à l'ouest et devant, à terme, permettre une liaison entre Paris et Issy-les-Moulineaux.

Une partie du site – environ la moitié – est inondable en cas de crue centennale. Pour pallier ce risque, il est prévu d'installer tous les équipements techniques et tous les locaux au dessus du niveau de la crue centennale.

Le programme

Le projet de regroupement à Balard de l'administration centrale du ministère de la Défense prévoit une capacité d'accueil du site ministériel, sur 13,5 hectares et plus de 300 000 m² de surface SHON, d'environ 10 000 personnes, (4 570 sur la zone Est et 5 250 sur la zone Ouest) bénéficiant toutes de services et d'équipements de qualité et de locaux neufs ou réhabilités.



Parcelle Ouest

Sur les 5 hectares délimités par la nouvelle voie de circulation, la parcelle Ouest accueillera un peu plus de 5.000 personnes dans une construction neuve d'une surface de 130 000 m² SHON et dans l'ancien bâtiment des services techniques des constructions navales de la marine nationale, construit par Perret, d'une surface de 17 000 m² SHON, dont les façades et les toitures sont inscrites à l'inventaire des monuments historiques, et qui sera rénové. L'ensemble de la construction sur la parcelle Ouest développera donc une surface SHON de près de 150 000 m².

Pour des raisons de sécurité, les principaux centres de décision – le ministre, le chef d'état-major des armées et les chefs d'état-major d'armées, le Centre de planification et de commandement des opérations ... – seront rassemblés au centre de la parcelle Ouest, protégés par les bâtiments périphériques.

Une part importante de la surface actuellement construite de la parcelle Ouest, soit environ 70 000 m² de surface SHON, est en cours de démolition (dont les bassins d'essais des carènes), pour une fin programmée en décembre 2010.

Parcelle Est

La parcelle Est, d'une superficie de 8,5 hectares, sur laquelle ont été construits différents bâtiments au fil du temps et des besoins, fera l'objet d'un profond réaménagement d'ensemble afin de favoriser son insertion dans un espace urbain de qualité. Une dizaine de petits bâtiments en mauvais état sera démolie (10 000 m²), une dizaine d'autres bâtiments sera rénovée (110 000 m²), un bâtiment sera reconstruit (12 000 m²).

Les deux immeubles de grande hauteur (IGH), les tours A et F (ensemble 50 000 m²) dont la rénovation a été lancée depuis plusieurs années, seront livrées à l'été 2012.

Corne Ouest

Sur les trois hectares de l'extrémité occidentale du site, appelée "corne Ouest", 90.000 m² d'immeubles de bureaux offerts à la location seront construits pour générer des recettes annexes venant en déduction des loyers. A proximité d'Issy-les-Moulineaux et du projet de « Tour triangle », cet ensemble immobilier suscite l'intérêt très actif des investisseurs et des locataires potentiels.

L'ensemble des bâtiments tertiaires sera séparé des immeubles du ministère par une voie nouvelle d'axe nord-sud qui aura vocation à créer un lien entre Issy-les-Moulineaux et Paris.

Exigence architecturale, HQE et développement durable, fonctionnalités

Le projet architectural devra maîtriser le coût économique, social et humain du site. Il devra également garantir l'état le plus avancé de l'art de construire, à travers l'esthétique des bâtiments, le confort, l'agrément de vie, l'écologie et la durabilité, principaux critères de la démarche de haute qualité environnementale (HQE) requise par le programme.

Les nouveaux bâtiments ne seront pas climatisés, les emplacements de parkings en surface seront supprimés et l'accès des véhicules très restreint. Une certification HQE a été accordée au vu du programme en octobre 2009 et une certification sera exigée aux différents stades, de conception, de construction et d'exploitation. Les immeubles neufs seront construits dans le respect des normes haute qualité environnementale (HQE) et selon la norme BBC (bâtiment basse consommation).

Calendrier général du projet Balard

Phase 1 : Définition & lancement (septembre à décembre 2008)		achevés
Phase 2 : Programme & DCE (Janvier à septembre 2009)		achevés
Phase 3 : Choix du titulaire du contrat de partenariat		
<ul style="list-style-type: none"> • Avis d'appel public à la concurrence • Sélection candidatures • Transmission du premier DCE • Présentation des pré-esquisses • Propositions initiales • Transmission du 2ème DCE intermédiaire • Propositions intermédiaires (1er Juillet 2010) • Transmission du DCE final • Offres finales • Choix de l'opérateur • Signature du contrat après mise au point 	} (juin 2009 mai 2010)	achevés
		en cours
		12 novembre 2010
		12 Janvier 2011
		février 2011
		30 avril 2011
Phase 4 : Démolition de la parcelle Ouest, dépollution		mars à décembre 2010
Phase 5 : Permis de construire		mai à décembre 2011
<i>Pour mémoire : Travaux de gros œuvre RATP sur la station de métro</i>		2012
Phase 6 : Travaux neufs et rénovation		Janvier 2012 au 30 juin 2014
Phase 7 : Prise de possession		
<ul style="list-style-type: none"> • Levée des réserves, préparation, emménagement • Fin opérations de transfert à Balard. Libération des emprises parisiennes, sauf Bagneux (DGA) 		juillet à décembre 2014
		31 décembre 2014
Phase 8 : 2ème tranche de rénovation de la Cité de l'Air (parcelle Est)		
Transfert de la DGA de Bagneux à Balard		1er Juillet 2014 au 30 avril 2016

A propos des cessions des biens appelés à être libérés par le ministère.

La perspective du regroupement sur le site de Balard, à compter de 2014, de l'ensemble des états-majors et services centraux permettra la libération de l'ensemble des sites actuellement occupés par le ministère de la défense à Paris, à l'exception de l'hôtel de Brienne, de l'École militaire et de l'hôtel des Invalides. Il y a lieu de rappeler que les ventes d'emprises immobilières parisiennes ne sont pas destinées à financer le projet Balard mais une partie de la loi de programmation militaire.

Les emprises libérées sont au nombre de treize. Trois d'entre elles le seront dès 2010, deux en 2012 et les huit autres en 2014. Quatre emprises ont été cédées dans les conditions de droit commun, par l'intermédiaire de France-Domaine, ou vont l'être prochainement.

Le principe de la cession en site occupé des huit emprises libérées en 2014 (casernes Reuilly et Lourcine, abbaye de Penthemont, hôtels du Génie, de Penthemont et de l'Artillerie, caserne de la Pépinière et îlot Saint-Germain), à une société commune de droit privé mais à capitaux publics, constituée entre la Caisse des dépôts et consignations et la Sovafim (Société de valorisation foncière et immobilière) a été envisagé. Ce recours à une société de portage a été

privilegié en vue de réaliser, pour chacune de ces huit emprises, un projet de valorisation particulier, le ministère de la défense devenant locataire jusqu'à la libération des locaux.

La négociation sur la valeur des cessions a pris en compte la destination future des immeubles, ainsi que la durée et le coût des travaux de transformation. Pour vendre ses huit immeubles parisiens, le ministère de la Défense attendait 744 millions d'euros de ces cessions sur la base des évaluations de France Domaine Mais, en plein retournement de cycle immobilier, la Sovafim et la Caisse des dépôts n'ont proposé que 520 millions soit 30 % de moins que le montant espéré par l'État qui a donc différé le transfert. Les recettes escomptées, prévues dans la loi de programmation militaire, n'ont donc pu être encaissées et l'État a été conduit à les compenser par des crédits budgétaires. Cette opération est appelée à être relancée dans des conditions à définir. Il apparaît d'ores et déjà que certains biens concernés seraient vendus séparément.

Etant donné ses caractéristiques patrimoniales et historiques, l'hôtel de la Marine est quant à lui appelé à rester la propriété de l'État. Il devrait faire l'objet d'une location de longue durée. Le ministre de la défense a indiqué que plusieurs projets de cession de l'usufruit étaient étudiés, avec le concours du ministère de l'économie et des finances et du ministère de la culture, et qu'un cahier des charges très exigeant serait établi.

Le 20 mai 2009 le CIE, qui avait procédé à l'audition sur l'ensemble de ces sujets de représentants du ministère de la défense⁽³⁾, avait exprimé le souhait d'être mieux tenu informé à l'avenir des particularités et de l'avancement de ces dossiers particulièrement structurants. Force est de constater qu'il n'a pas été entendu. Un dossier détaillé devrait lui être transmis à cette étape décisive des choix concernant le partenariat public privé ; la stratégie de vente des biens parisiens devrait aussi lui être soumise pour avis.

⁽³⁾ voir à cet égard le précédent rapport du CIE.

2° L'État locataire : pistes d'amélioration

Le rapport de Mme Nicole BRICQ, sénatrice, « L'État locataire : une gestion à bâtir », publié le 1^{er} juillet 2009, dénonce la mauvaise connaissance et le manque de suivi des baux conclus par l'État avec le secteur privé.

Il pointe notamment le paiement de loyers déraisonnables alors que l'État est un bon locataire, solvable et apprécié des bailleurs. Il constate en particulier que les administrations parisiennes et les organismes publics⁽⁴⁾ paient parfois des loyers nettement au-dessus de la moyenne et rechignent à s'installer au-delà du périphérique où les loyers sont moins élevés.

Il formule deux recommandations principales : la mise en place par France Domaine d'un tableau de bord pour mieux gérer les baux conclus par l'État et la renégociation systématique des baux les plus coûteux.

Ces deux préconisations ont été mises en œuvre par France domaine.

Le premier axe d'amélioration de la gestion des baux a été engagé par la création d'un tableau de bord à partir des restitutions de Chorus sur l'ensemble du territoire. Cette requête a permis de recenser plus de 400 baux, représentant 1,2 M de m² loués, pour un montant total de 350 M€. Le loyer moyen par m² s'établit à 293 €.

Le second axe d'amélioration consiste en une opération de renégociation des baux privés en Île-de-France. Afin de profiter de la baisse des loyers sur le marché immobilier, France domaine a lancé un marché public visant à sélectionner plusieurs prestataires privés afin de l'assister dans des opérations de renégociation de baux en vue de réaliser des économies. Il a souhaité également organiser un transfert de savoir-faire des prestataires afin de développer le professionnalisme du service.

Le marché a porté sur des immeubles de bureau ayant un loyer supérieur à 500 000 € HC/HT. Cinq lots ont été définis, portant chacun sur une zone géographique⁽⁵⁾ et attribués à cinq prestataires distincts.

Le marché a été conclu en septembre 2009 et se déroulera jusqu'en juillet 2011. Les résultats les plus significatifs sont attendus à la fin de 2010 et en 2011.

⁽⁴⁾ Par exemple le conseil national consultatif d'éthique, le Haut conseil à l'intégration, la mission de lutte contre la drogue et la toxicomanie, ...

⁽⁵⁾ Le secteur paris Nord et Ouest comprend 27 immeubles pour une surface brute de 97 500 m² et des loyers de 50,36 M€, le secteur Paris Est compte 22 immeubles sur 102 700 m² et 447 400 € de loyers, Paris Sud concerne 16 immeubles sur 131 700 m² et 70,45 M€ de loyers, le département 92 couvre 13 immeubles sur 163 900 m² et 56,61 M€ et les autres départements franciliens 29 immeubles sur 163 000 m² et 38,84 M€.

Cependant dès 2009, la renégociation du bail des locaux occupés par l'administration centrale du ministère de la jeunesse et des sports au 95 avenue de France dans le 13^{ème} arrondissement a permis une économie de 8 M€, soit une baisse de loyer annuel de 677 €/m² à 430 €/m² par m².

Le Conseil devrait disposer avant la fin de l'année 2010, d'un point d'information sur les résultats obtenus à ce jour ; il n'est pas certain qu'ils soient aussi spectaculaires que l'on aurait pu l'espérer car l'optimisation de telles négociations suppose que la résiliation soit perçue comme une alternative crédible, ce qui n'est pas toujours le cas du fait des réticences et délais propres aux relocalisations d'administrations.

Enfin, à l'initiative d'un amendement présenté par Mme Nicole Bricq au Sénat, l'article 144 de la Loi de finances pour 2010 prévoit que le Gouvernement joint au projet de loi de règlement une annexe récapitulant les acquisitions immobilières de l'État et de ses opérateurs supérieures à 500 000 € et les prises à bail dont le loyer est supérieur à 1 M€ HT en Île-de-France et 500 000 € HT dans les autres régions.

Ce document a été produit pour la première fois dans le cadre de la présentation de la loi de règlement de la gestion 2009. Il apparaît ainsi qu'en 2009, l'État a acquis 44 biens pour un montant de 199 M€ et a pris à bail 26 immeubles. De leur côté les opérateurs ont acquis 28 biens pour un montant de 144 M€ et conclu 3 baux.



II. Grenelle de l'Environnement et entretien des bâtiments

Les objectifs fixés par le programme du Grenelle de l'environnement, et en particulier la réduction des consommations énergétiques des bâtiments, entrent dès 2012 dans une phase de mise en œuvre. L'État doit s'engager, dès maintenant sur la voie des économies correspondantes. En effet, la moyenne des consommations se situerait actuellement autour de 250 KWh/m²/an, alors que les objectifs sont fixés à :

- 150 KWh/m²/an d'énergie primaire en 2020 ;
- 50 KWh/m²/an d'énergie primaire en 2050.

Il appartient au Conseil de veiller à ce que la nouvelle politique immobilière de l'État soit conforme aux objectifs que l'État se fixe en matière environnementale.

1° Travaux et réflexions concernant l'impact du Grenelle de l'environnement sur l'immobilier de l'État

Audition de Philippe PELLETIER, président du Comité stratégique du plan bâtiment Grenelle

Le Conseil a entendu le 16 février 2010 M. Philippe PELLETIER, qui a été missionné par le Premier ministre pour coordonner l'élaboration du plan d'action opérationnel du Grenelle de l'environnement. Il bénéficie de l'appui de la « Mission plan bâtiment Grenelle » du MEEDDM.

M. Pelletier a indiqué que la réduction énergétique fixée dans la loi du 3 août 2009 dite loi Grenelle I nécessite l'élaboration d'un plan de longue durée qui devra concerner la politique d'investissement de l'État mais également le comportement des utilisateurs, qu'il conviendra de modifier en les sensibilisant à cet objectif. De plus, la valeur de l'immobilier sera dans l'avenir fortement déterminée par ses qualités énergétiques, ce qui constituera une incitation à la diminution des consommations.

Il a rappelé que l'État s'était déjà engagé dans des audits portant sur le bilan énergétique de ses immeubles, la mise en sécurité et l'accessibilité, financés grâce au plan de relance gouvernemental. Ils concernent 19 millions de m² sur les 29 millions pouvant utilement faire l'objet d'un audit. Il estime qu'un tableau de bord des travaux nécessaires pourra être disponible d'ici la fin de l'année 2010.

Face aux difficultés de financement des travaux envisagés, il a évoqué trois formes d'action possibles : privilégier les travaux « grenello-compatibles », recourir aux contrats de performance énergétiques en particulier avec le partenariat public privé, organiser les relations entre propriétaires et occupants dans le cadre d'un bail vert. En définitive, la prise en compte du coût global (coût d'acquisition et coût d'exploitation) dans les choix d'investissement de l'État lui paraît incontournable.

Le chantier « Bâtiments publics de l'État »

M. Jean-Pierre LOURDIN, secrétaire général du CIE, s'est par ailleurs vu confier par M. Philippe Pelletier, en sa qualité de président du Comité stratégique du plan bâtiment Grenelle, la charge d'animer un chantier sur les conditions de mise en œuvre des objectifs énergétiques du programme Grenelle dans le secteur des bâtiments publics de l'État.

Ce groupe de travail est composé de personnalités représentatives du monde de l'immobilier du secteur public (État, opérateurs publics) et privé, ainsi que de personnalités engagées dans le développement durable. Il s'est réuni huit fois à fin mai 2010.

Ses propositions, encore en cours d'élaboration, seront présentées au bureau du comité stratégique du plan bâtiment Grenelle à l'automne 2010.

Le champ couvert est vaste. Les bâtiments de l'État se caractérisent par une grande hétérogénéité de nature (musées, châteaux, bureaux, casernes, prisons, palais de justice, bâtiments universitaires, logements, entrepôts), de localisation ou de statut, etc., qui rendent l'appréhension de l'ensemble particulièrement complexe. Le traitement énergétique de ces bâtiments requiert donc des réponses très diversifiées. Dans un souci d'efficacité, les travaux du chantier ont donc été essentiellement centrés sur les immeubles de bureaux.

Les thématiques abordées sont principalement les suivantes :

- Quelle organisation de la fonction immobilière de l'État permettra d'intégrer avec efficacité les objectifs du Grenelle ?
- Quel diagnostic de la situation du parc immobilier de l'État et comment programmer les travaux ?
- Quelle répartition des responsabilités pour diminuer les consommations énergétiques de l'État et comment inciter les utilisateurs des bâtiments publics à diminuer leurs consommations d'énergie ?
- Comment promouvoir les dispositifs techniques de faible consommation ?
- Comment organiser le dialogue entre État propriétaire et utilisateurs occupants ?

- Comment faciliter le développement des énergies nouvelles (exemple : photovoltaïque) en rendant l'État exemplaire dans ce domaine ?

2° Positions et recommandations du CIE

Le Conseil a exprimé un certain nombre de propositions pour intégrer les objectifs du Grenelle dans la politique immobilière de l'État. Elles ont été reprises dans les recommandations exprimées par le Conseil à l'issue de sa séance du 16 février 2010 qui figurent en annexe.

- *Sur l'organisation de la fonction immobilière*

Le CIE considère qu'il convient d'**impliquer France domaine** dans toutes les instances de concertation qui interviennent sur des sujets en relation avec son rôle de propriétaire de l'immobilier de l'État. A ce titre, il a été souhaité que ce service soit représenté **au bureau du comité stratégique** du plan bâtiment Grenelle. A la suite de cette demande, France domaine a effectivement participé à une réunion de ce bureau en juillet 2010.

Par ailleurs, le Conseil souligne l'**ambiguïté** quant au **rôle des préfets** qui représentent à la fois l'État propriétaire et l'État occupant, et qui réservent une place variable aux responsables de la politique immobilière de l'État (RPIE). Dans certains cas, c'est même le secrétaire général de préfecture qui apparaît comme le représentant de l'État propriétaire, au risque d'une certaine confusion pour les utilisateurs, et au risque qu'il soit considéré comme juge et partie lorsqu'il s'agit d'enjeux concernant sa propre administration. Cette ambiguïté, déjà déplorée par le Conseil, ne peut que compliquer les arbitrages lourds liés aux objectifs du Grenelle.

Le Conseil constate que les fonctions de propriétaire dévolues à France domaine (arbitrages, choix, décisions) s'appuient encore insuffisamment sur l'éclairage technique professionnel des services du MEEDDM. Or la mise en place d'un réseau national avec à sa tête une **cellule composée de membres de ces deux services** constitue un enjeu important de crédibilité et d'efficacité pour la politique immobilière de l'État.

Cette coopération entre l'administration chargée du domaine et celle en charge du Grenelle de l'environnement (MEEDDM) a été officialisée le 28 mai 2010 grâce à la constitution d'une cellule technique nationale associant France domaine et le MEEDDM. Une convention a été signée entre les directeurs représentant l'État

propriétaire d'une part (M. Philippe PARINI, DGFIP) et l'expertise environnementale et technique d'autre part (M. Didier LALLEMENT, MEEDDM).

Cette structure sera la tête de réseau de cellules régionales et départementales placées sous l'autorité des préfets. Elle fournira l'analyse et le savoir-faire du MEEDDM, sous l'angle technique et environnemental, aux missions de programmation d'arbitrage et d'investissement qui relèvent de la fonction propriétaire.

Elle sera également un instrument pour clarifier le rôle des différents intervenants aux plans local (positionnement du préfet par rapport aux RPIE et aux utilisateurs) et national (redéfinition du pilotage de l'investissement par les ministères).

- **Sur les outils de la fonction immobilière**

Les **schémas pluriannuels de stratégie immobilière** (SPSI) constituent le cadre d'appréciation des efforts à conduire en matière de développement durable, et en particulier sur le plan énergétique. Ils doivent intégrer les mesures entreprises dans le cadre du Grenelle de l'environnement (dépense énergétique, gaz à effet de serre) qui ont vocation à être analysées en lien avec les autres critères conduisant au choix des immeubles utilisés par l'État (coût, emplacement, adéquation avec le besoin, ...).

Or, le Conseil constate que ces SPSI ne permettent pas encore de répondre à cette fonction. Bien que comportant des informations prévues par le Grenelle de l'environnement, ils sont encore trop le reflet des exigences locales directement liées aux besoins de réforme de l'administration territoriale (RÉATE) pour qu'elles soient réellement exploitées.

Par ailleurs, le Conseil rappelle que la mise en place des **loyers budgétaires** doit constituer une rupture pour les utilisateurs des immeubles de l'État en les poussant à une meilleure évaluation de leurs besoins. Ces loyers pourraient être utilisés comme des outils d'incitation à la vertu en matière environnementale, en les adaptant aux efforts mis en œuvre par l'utilisateur pour diminuer ses consommations énergétiques.

Or, il apparaît qu'un effort de pédagogie concernant ces loyers reste à faire dans chaque administration auprès des utilisateurs car ils ne sont pas encore perçus comme l'équivalent de loyers externes. Il paraît donc difficile de s'appuyer à ce stade sur eux pour en faire un outil supplémentaire en faveur d'une politique de développement durable.

L'État doit également se donner les moyens de disposer d'un **diagnostic de départ**, notamment d'un état des lieux circonstancié et documenté de la situation de ses bâtiments au regard de leur entretien et de leur performance énergétique.

La réalisation d'un tel diagnostic requiert la généralisation d'**outils** permettant de connaître avec précision notamment les consommations de fluides des immeubles. Certains ministères ont déjà opéré depuis plusieurs années des choix répondant à leurs besoins propres, contrairement à d'autres qui sont sur ce plan en retard.

Si le Conseil ne préconise donc pas le recours à un même outil pour tous, il estime que les données recueillies doivent pouvoir être centralisées dans une base de données unique supervisée par la cellule nationale mentionnée plus haut. Une exploitation de ces informations pourra alors répondre aux besoins du propriétaire comme des services utilisateurs. Cette cellule pourra utilement se rapprocher du Service des achats de l'État pour les choix à opérer.

La cellule technique nationale disposera prochainement en l'attente de Chorus de l'outil **OCAPI** qui centralisera les données techniques des audits énergétiques et thermiques des bâtiments de l'État et de déterminer et anticiper les besoins en termes d'investissement au vu de leur rentabilité attendue. Il sera complété par un outil d'assistance à la gestion du patrimoine immobilier (**AGPI**) qui facilitera et éclairera les prises de décision patrimoniales (assistance aux administrations et collectivités publiques dans la politique de gestion efficiente de leur patrimoine immobilier, animation des réseaux : connaissance du patrimoine, choix des objectifs -investissement et fonctionnement-, définition et planification des actions, conduite des actions et suivi des évolutions.

Le développement de ces outils de suivi des fluides doit s'accompagner dans les meilleurs délais d'un plan de formation à destination des gestionnaires de locaux, de France Domaine et du MEEDDM. Ceux-ci doivent en effet pouvoir les utiliser facilement, mais également en tirer des conclusions de stratégie opérationnelles.

- **Sur l'estimation des dépenses**

Le Conseil s'interroge sur les capacités de l'État à estimer les travaux qui seront rendus nécessaires par les engagements du Grenelle à partir de l'analyse des audits en cours. Il regrette que le rythme de déploiement de l'application Chorus RE-FX ne permette pas de capitaliser rapidement l'ensemble des données utiles.

Il constate les difficultés de chiffrage des besoins par l'État dont l'estimation varie selon les hypothèses retenues entre 15 et 23 milliards d'euros d'ici 2020.

- **Sur le financement des travaux**

Le Conseil s'inquiète surtout des possibilités de financement des travaux liés au Grenelle. Il constate que les crédits inscrits au programme 309 (169 millions d'euros en 2010) ne sont pas à la hauteur des besoins estimés et craint que le sous entretien du parc immobilier de l'État n'en réduise significativement la valeur.

Par ailleurs, l'entretien des bâtiments de l'État et la nécessité de diminuer les consommations énergétiques doivent aller de pair. Il est recommandé que les décisions d'entretien ou d'amélioration des bâtiments de l'État soient basées sur la prise en compte du coût global du projet, intégrant ses différentes composantes (nature de l'investissement, coût induits liés à l'exploitation et à la consommation énergétique).

L'exemplarité de l'État doit se traduire par sa capacité à réduire rapidement et substantiellement la consommation énergétique de ses bâtiments. Il convient, dans ce but, de programmer en priorité les travaux à réaliser sur le parc des bureaux domaniaux, qui est aujourd'hui le mieux connu et sur les équipements dont les enjeux sont les plus significatifs en termes de développement durable.

Le fait que les occupants et non le propriétaire disposent toujours en grande partie des crédits d'investissement ne facilite pas la mise en place d'une stratégie globale pour l'État. Le Conseil rappelle ses recommandations constantes à cet égard.

Enfin, le Conseil recommande une approche prudente s'agissant du recours aux partenariats publics privés. Les contrats de performance énergétique sous le mode partenariat public-privé ne doivent pas être conclus dans le seul but de substituer un financement privé à un investissement public sous peine de susciter un surcoût pour l'État in fine. Le surcoût d'un financement privé ne doit être assumé par l'État que si le surcroît de performance escompté peut être réellement apprécié, ce qui suppose généralement la mise en place de services annexes par le groupement contractant.

La récente **déconcentration des crédits d'entretien** (note du directeur général des Finances publiques datée du 26 février 2010) dans les mains des préfets de région devrait être la base d'une plus grande efficacité dans la politique d'entretien mise en œuvre par l'État. Elle contribuera à la rationalisation des choix opérés sur une base géographique, comme l'a recommandé le CIE.

- **Sur une approche comportementale du développement durable**

La diminution de la consommation d'énergie dans les bâtiments de l'État ne pourra être atteinte que si tous les acteurs publics s'engagent dans ce sens.

Dans l'avenir une information des utilisateurs et de leurs agents sur les particularités des consommations pourra être utilement dispensée par immeuble. Sur cette base, la sensibilisation des occupants aux économies d'énergie à réaliser compte tenu des caractéristiques d'utilisation propres à chaque site ou immeuble devra être organisée par le preneur et vivement encouragée par le propriétaire.

Des réflexions ont déjà été menées dans ce sens. En particulier, la création d'une "annexe verte" aux conventions d'utilisation, encore en cours d'élaboration, sera

un outil qui permettra de sensibiliser l'État propriétaire représenté par France Domaine et le preneur sur l'impact environnemental et l'état énergétique réels des bâtiments concernés. Les échanges qui en résulteront permettront de définir et de répartir entre les deux parties les efforts de comportement, d'investissement jugés nécessaires.

Le Conseil souligne que les enjeux du Grenelle continuent d'être au cœur des préoccupations de l'État. La toute nouvelle loi du 14 juillet 2010 dite loi Grenelle 2 marque ainsi la continuation du processus en faveur du développement durable dans lequel l'État s'est engagé.



III. Organisation et système d'information

1° Mémoire au ministre sur l'organisation de la fonction immobilière de l'État

Le Conseil a transmis au ministre le 14 janvier 2010 un mémoire sur les progrès accomplis et leurs limites, près de deux ans après l'installation du service France domaine au sein de la direction générale des Finances publiques (DGFIP) et la création des postes de responsables de la politique immobilière de l'État (RPIE). Il précise ses recommandations opérationnelles.

Deux aspects sont évoqués : la nécessité de développer **l'autonomie de la fonction propriétaire** assumée par France domaine et de renforcer son **autorité** en matière immobilière par rapport aux ministères occupants. En effet, plusieurs aspects de la politique immobilière doivent être améliorés :

- les loyers budgétaires n'ont pas acquis leur pleine efficacité ;
- les mécanismes du CAS immobilier ne favorisent pas une gestion interministérielle globale (recettes et dépenses cloisonnées en BOP ministériels) ;

- les crédits immobiliers du programme 309 (Entretien) sont encore trop modestes au regard des besoins d'investissement et des moyens qui restent pilotés par les ministères.

Les recommandations du Conseil précisent celles du Schéma global de l'État propriétaire (2007) quant à la création d'un opérateur à la tête d'un réseau d'agences régionales de portage et de gestion du patrimoine immobilier de bureaux. Ces agences (dont une première créée à titre expérimental) percevraient les loyers et exerceraient la fonction propriétaire sous le contrôle du Préfet, représentant de l'État responsable sur le plan local de la politique immobilière devant satisfaire les besoins des utilisateurs dans les meilleures conditions financières. France Domaine donnerait naissance à ces agences de gestion, qui ne reprendraient pas la fonction d'évaluation des biens, avec le concours de fonctionnaires issus d'autres ministères et de recrutements privés.

En dehors de cet aspect structurel, le Conseil considère que la professionnalisation de France domaine suppose la création d'un véritable pôle d'expertise en matière d'analyse financière appliquée à l'immobilier afin de pouvoir éclairer et rationaliser le recours à des formules telles que le crédit bail, la location financière ou le partenariat public-privé.

En réponse, le ministre a indiqué que l'adossement de France domaine au ministre du Budget et à la DGFIP constituait à ce stade la formule la plus cohérente avec l'objectif gouvernemental de maîtrise des coûts de fonctionnement de l'État.

2° Avancement de Chorus

En janvier 2009, le Conseil avait auditionné les représentants de l'agence pour l'information financière de l'État (AIFE) au sujet du projet Chorus et a profité de l'audition du service France Domaine le 20 octobre 2009 pour dresser un point d'avancement de la mise en place du volet immobilier de Chorus (module RE-FX).

Le représentant du service France Domaine signale les travaux en cours sur le module Chorus Re-FX.

Un premier déploiement a eu lieu en avril 2009. Il consistait en la reprise des fonctionnalités des anciennes applications du tableau général des propriétés de l'État (TGPE) et du serveur du TGPE (STGPE) sur l'ensemble du territoire et sur la quasi-totalité des ministères (hors défense) et portait sur l'inventaire physique du parc immobilier et des actifs immobiliers.

Une seconde étape a été franchie fin octobre 2009 avec la reprise des données relatives au parc occupé par le ministère de la défense et celui géré par les opérateurs.

Mais à ce stade, le module Chorus RE-FX ne permet pas encore d'automatiser les divers aspects de la gestion qu'implique la mise en œuvre de la nouvelle politique immobilière. France Domaine et la direction du budget ont souhaité que ces fonctionnalités soient développées à partir d'une analyse des processus immobiliers existants et projetés.

Une étude de réingénierie du macro processus a été lancée avec le soutien méthodologique de la direction du budget, l'assistance de trois ministères pilotes et l'appui du cabinet Ineum Consulting à l'automne 2009.

Cette étude vise à décrire une soixantaine de processus relatifs à :

- la gestion des actifs et du pilotage de la gestion immobilière ;
- la programmation, le pilotage et la réalisation des acquisitions, cessions et prises à bail ;
- l'administration de biens comprenant la gestion des loyers, suivi des baux, entretien immobilier, ;
- la gestion de projet avec la réalisation des opérations d'investissement et de construction ;
- la gestion des services aux occupants et aux immeubles.

Les travaux se déroulent sous forme d'ateliers et la quasi totalité des processus a été traitée fin juillet 2010. Le périmètre à intégrer dans Chorus sera soumis au comité d'orientation stratégique à l'automne afin de lancer les travaux de conception générale de nouveaux développements en 2011/2012.

En attendant seront déployées en 2010 l'intégration des données figurant dans les schémas pluriannuels de stratégie immobilière, la gestion des conventions d'utilisation et des loyers budgétaires.

Cette présentation confirme les craintes exprimées par le Conseil quant à l'horizon opérationnel des fonctionnalités de gestion dans Chorus, indépendamment des critiques portés notamment par la Cour des Comptes sur la gestion globale de ce projet. Si le conseil se félicite des travaux engagés, il relève que ce n'est qu'en 2008 que la décision de placer la gestion immobilière parmi les fonctionnalités avancées de Chorus a été prise, soit plus de deux ans après la mise en place de la nouvelle politique immobilière de l'État.

Compte tenu des délais de mise en place d'un tel outil - environ cinq ans pour exploiter pleinement le progiciel SAP- il faudra encore plusieurs années avant de

disposer d'un outil capable de contribuer à une meilleure gestion immobilière et d'accompagner efficacement la politique immobilière de l'État.

Ce constat renforce l'opinion du Conseil sur l'intérêt des approches régionales qu'il a toujours recommandé d'expérimenter et sur la base desquelles un déploiement plus rapide des processus de gestion automatisée pourrait être engagé. La mise en œuvre d'applicatifs spécifiques, comme pour les SPSI ou l'exploitation des résultats des audits, s'avère nécessaire dans le contexte actuel de déploiement de CHORUS mais pose un problème de rationalisation des dépenses. L'effort urgent en matière d'entretien et de mise aux normes environnementales du patrimoine de l'Etat réclame des moyens financiers et techniques, alors que le progiciel n'est pas en mesure de répondre à ce besoin. Cette situation entraîne un surcoût pour des applications transitoires en même temps qu'un risque d'allocation non optimale des investissements.

*
.*

Perspectives

Dans le contexte économique et financier actuel, avec notamment les contraintes budgétaires qu'il entraîne, l'utilité d'une politique immobilière dynamique est particulièrement évidente. Il appartiendra au Conseil de contribuer à faire de cette politique, tant par la réduction de certains coûts que par des investissements pertinents, un véritable atout du rétablissement des comptes de l'État. Les pistes d'économies et de valorisation à terme sont nombreuses : réduction des implantations administratives, notamment défense et justice, patrimoine universitaire ...

La fermeté dans la fixation des objectifs stratégiques, tant des administrations que des opérateurs, sera déterminante. Les projets qui ne s'inscriraient pas dans cette stratégie devront être écartés. Les moyens de mettre en œuvre les autres devront être trouvés. C'est la voie, montrée par plusieurs de nos voisins, qui permettra seule de concilier le maintien de la valeur du patrimoine de l'État confronté aux défis majeurs de son obsolescence et des nouvelles normes avec le respect de contraintes budgétaires fortes.

L'efficacité de la collaboration entre les ministères des comptes publics et de l'environnement sera un aspect clé de la réussite.

Le Conseil sera notamment conduit à se pencher sur :

- la rationalisation de la gestion immobilière des opérateurs de l'État dans le cadre des Schémas Prévisionnels de Stratégie Immobilière ;
- les possibilités de simplification des circuits de financement et de gestion au service de la performance ;
- la montée en puissance d'une véritable politique d'entretien, de mise aux normes et de respect des engagements en termes d'accessibilité et de développement durable ;
- l'inscription progressive des indicateurs de suivi dans un tableau de bord partagé entre les acteurs de la politique immobilière.

D'une manière générale le Conseil veillera à ce que les opérations et les résultats soient appréciées au vu des objectifs stratégiques au delà des considérations ponctuelles et à court terme.

